

Sitzung vom 14. November 2012

**1157. Dringliches Postulat (REFA/Gemeindegesetz:
Mehr Rechtssicherheit für die Gemeinden bei Budget
und Finanzplanung)**

Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, Kantonsrätin Sabine Sieber Hirschi, Sternenbergl, und Kantonsrat Stefan Hunger, Mönchaltorf, haben am 24. September 2012 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, bis Ende November 2012 dem Kantonsrat einen Bericht zu folgenden Fragen zu unterbreiten:

1. Wie der Übergangsausgleich gemäss FAG (Finanzausgleichsgesetz) bis 2 Jahre nach dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes ausgerichtet werden kann?
2. Ob für diese Regelung eine Gesetzesrevision notwendig ist oder ob eine Änderung auf Verordnungsstufe genügt?

Sofern der Regierungsrat eine Änderung auf Verordnungsstufe vorschlägt, soll er diese bis März 2013 vornehmen.

Begründung:

Als Ziel definiert FAG § 35, dass den Gemeinden mit hoher Steuerbelastung der Übergang in den Refa erleichtert werden soll. Im RRB 749/2012 stellt der Regierungsrat selber fest, dass ein wesentlicher Grund für eine hohe Steuerbelastung eine hohe Verschuldung ist – eine Entwicklung, der finanzschwache Gemeinden unter dem alten Finanzausgleich durch den geforderten Eigenkapitalabbau kaum entgegen konnten.

Haushalte können ihre Schulden nur reduzieren, wenn sie mehr einnehmen als ausgeben. Diesem Aspekt trägt der Übergangsausgleich in keiner Weise Rechnung. Will sich also eine Gemeinde mit Übergangsausgleich bezüglich Schulden verbessern, was ja FAG § 35 entspricht, hat sie zwei Möglichkeiten:

1. Sie setzt Investitionen auf ein Minimum fest, was aber einen Nachholbedarf in späteren Jahren generiert;
2. Sie erhöht die Investitionen, solange noch Anspruch auf Übergangsausgleich besteht, um durch höhere Abschreibungen mehr Übergangsausgleich beanspruchen zu können. Dadurch dürften aber die Schulden (deutlich) zunehmen.

So oder so besitzen also stark verschuldete Gemeinden auch mit dem Übergangsausgleich keine wirklich guten Perspektiven für sich selber, und gleichzeitig werden sinnvolle Fusionen dadurch erschwert bzw. verunmöglicht, weil keiner eine Partnerschaft mit einer hoch verschuldeten Braut eingehen will.

Diese Problematik wurde vom Regierungsrat erkannt, sie soll im Rahmen des neuen Gemeindegesetzes mit einem Anreizsystem für Strukturveränderungen gelöst werden. Der Regierungsrat wird die entsprechende Vorlage jedoch frühestens im ersten Quartal 2013 zuhanden des Kantonsrates verabschieden.

Die Bestimmungen im sehr umfangreichen, neuen Gemeindegesetz können durch den Kantonsrat verändert werden. Trotzdem werden zur Zeit durch Verwaltungsangestellte des Gemeindeamtes, basierend auf dem Entwurf des neuen Gemeindegesetzes, diverse Aussagen zur zukünftigen Ausrichtung und Finanzierung von Gemeinden und zu Gemeindezusammenschlüssen gemacht, die zu grosser Verunsicherung bei den Behörden und zu Unruhe in der Bevölkerung führen.

Die Postulanten sind absolut keine Fusionsgegner. Im Gegenteil, wir wollen, dass Gemeindestrukturen geschaffen werden, die sowohl geographisch wie finanziell sinnvoll und politisch mehrheitsfähig sind. Gemeindefusionen sollen nicht nur durch finanziellen Druck erzwungen werden, sondern auf der Basis eines – dringend notwendigen – neuen Gemeindegesetzes sinnvoll begleitet und umgesetzt werden.

Aus diesem Grund soll der Übergangsausgleich zeitlich an das neue Gemeindegesetz gekoppelt werden (§ 35). Ausserdem ist die Anhebung der Anspruchsgrenze zu verzögern (§ 36; Faktor 1.30 für ganze Übergangszeit beibehalten). Erste Erfahrungen mit Refa haben nämlich gezeigt, dass viele Empfängergemeinden die Steuern nur zögerlich senken. Finanzschwache Gemeinden sollen nicht durch ein künstlich hoch gehaltenes Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse bestraft werden.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 22. Oktober 2012 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Martin Farner, Oberstammheim, Sabine Sieber Hirschi, Sternenberg, und Stefan Hunger, Mönchaltorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Das Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (FAG, LS 132.1) wurde am 15. Mai 2011 von den Stimmberechtigten angenommen. Der Regierungsrat setzte das FAG und die dazugehörige Finanzausgleichsverord-

nung vom 17. August 2011 (FAV, LS 132.11) auf den 1. Januar 2012 in Kraft. Wesentliche Neuerungen sind der Ausbau des Ressourcenausgleichs (alt: Steuerkraftausgleich) und des Zentrumslastenausgleichs, die Ausrichtung eines demografischen, eines geografisch/topografischen und eines individuellen Sonderlastenausgleichs sowie die Abschaffung der Finanzkraftindexierung von Staatsbeiträgen und des Steuerfussausgleichs.

Der Steuerfussausgleich war eine faktische Defizitgarantie des Kantons. Er ermöglichte den Gemeinden, die zur Deckung ihres Aufwandes ohnehin den Höchststeuerfuss erheben mussten, sich einen möglichst grossen Nutzen zulasten des Kantons zu verschaffen, indem sie möglichst viel investierten. Die sich daraus ergebende Abschreibungs- und Zinsbelastung trug der Kanton. Anlässlich der Finanzausgleichsreform wurde dies als Fehlanreiz erkannt und grundsätzlich abgeschafft.

Die Gemeinden sollen Zeit haben, sich an die neuen Verhältnisse anzupassen. Ab Inkrafttreten des Gesetzes erhalten sie daher während einer auf sechs Jahre beschränkten Übergangsfrist einen Steuerfussausgleich in Form eines Übergangsausgleichs. Der Übergangsausgleich erfolgt auf Gesuch hin und in abnehmendem Mass. 2012 nutzten 20 Gemeinden diese Möglichkeit und liessen sich den Aufwand vom Kanton finanzieren, soweit der Steuerertrag beim massgeblichen Höchststeuerfuss von 122% nicht ausreichte. Dieser wird möglicherweise 2014, spätestens aber 2016 angehoben. Die damit einhergehende Senkung der Übergangsausgleichsbeiträge stellt jene Gemeinden, die diese Defizitgarantie in der Vergangenheit regelmässig in Anspruch genommen haben, vor eine neue Herausforderung. Sie müssen nun wie alle übrigen Gemeinden entscheiden, ob sie die gewünschten Gemeindeleistungen und die bisherige Gemeindeorganisation mit den sich daraus ergebenden Kosten weiterhin wollen.

Die Dauer und das Ausmass des Übergangsausgleichs wurden im Rahmen des erst kurze Zeit zurückliegenden Gesetzgebungsverfahrens eingehend diskutiert und schliesslich in den §§ 35 ff. FAG festgelegt. Will man diese Regeln ändern, hat dies im formellen Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Die mit dem Postulat angestrebte Umgestaltung des Übergangsausgleichs durch eine Verordnung des Regierungsrates wäre aus formellen Gründen unzulässig und würde überdies den klaren Willen des Kantonsrates und der Stimmberechtigten missachten.

Mit dem Postulat wird eine Verlängerung des Übergangsausgleichs bis zum Inkrafttreten eines neuen Gemeindegesetzes sowie eine Senkung der Anspruchsgrenze gefordert. Dies käme einer Wiedereinführung des Steuerfussausgleichs sehr nahe, dessen Abschaffung erklärtes Ziel der jüngsten Finanzausgleichsreform war. Das Anliegen widerspricht deshalb

inhaltlich den Grundsätzen des neuen Finanzausgleichs, insbesondere demjenigen, wonach die Gemeinden die finanziellen Auswirkungen ihrer Entscheide selber tragen.

Mit dem neuen Finanzausgleich wurde nicht nur der Steuerfussausgleich abgeschafft, sondern auch die Diskriminierung der Gemeinden infolge ihrer Grösse beseitigt. Beides führt dazu, dass einige Gemeinden aus unterschiedlichen Gründen eine Fusion in Erwägung ziehen. Wenn sich Gemeinden zusammenschliessen wollen, ist der Kanton gemäss Art. 84 der Kantonsverfassung (LS 101) verpflichtet, sie in Anwendung von § 8 des Gemeindegesetzes (LS 131) zu unterstützen. Dabei stellt er auf Erkenntnisse anderer Kantone ab, die mehr Erfahrung mit Gemeindefusionen haben. Wie aus RRB Nr. 384/2012 betreffend den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Bertschikon und Wiesenlanden und RRB Nr. 749/2012 betreffend den Zusammenschluss der Politischen Gemeinden Hofstetten und Schlatt hervorgeht, leistet der Kanton Beiträge an den Projekt- und Reorganisationsaufwand, zur Abfederung von Steuerfussunterschieden und von Einbussen beim Finanzausgleich sowie zur Entschuldung. Es besteht deshalb kein Anlass zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes mit der Begründung, es mangle derzeit an kantonaler Unterstützung für Gemeindefusionen.

Im Übrigen wäre die vorgeschlagene Verlängerung des Übergangsausgleichs nicht geeignet, Gemeinden, die entsprechende Beiträge erhalten, vorderhand davon zu entbinden, die Fusion mit einer andern Gemeinde in Erwägung zu ziehen. Gemäss § 37 FAG sind sie nämlich verpflichtet, alle zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um die Steuerbelastung zu senken. Dazu gehört ausdrücklich die Vereinigung mit anderen Gemeinden. Vernachlässigt eine Gemeinde diese Pflicht, droht ihr eine Beitragskürzung (§ 4 FAG).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat aus den angeführten Gründen, das dringliche Postulat KR-Nr. 271/2012 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi